

**ШАВАЛЕЕВА ЭЛЬВИРА НАЖИБАКОВНА**

**Государственные реформы правительства Э. Блэра  
(1997 – 2006 гг.)**

Специальность 07.00.03 – Всеобщая история  
(новая и новейшая история)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата исторических наук

ЕКАТЕРИНБУРГ – 2007

Работа выполнена на кафедре новой и новейшей истории исторического факультета Государственного образовательного учреждения высшего профессионального учреждения «Башкирский государственный университет»

Научные руководители: доктор исторических наук, профессор  
Олег Александрович Науменков

кандидат исторических наук, доцент  
Рустем Камильевич Хабибуллин

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор  
Анатолий Гаврилович Чевтаев

кандидат исторических наук, доцент  
Явнова Ирина Ивановна

Ведущая организация: Южный федеральный университет

Защита состоится «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2007 г. в \_\_\_\_ часов на заседании Диссертационного Совета Д.212.286.04. по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора исторических наук при Уральском государственном университете им. А. М. Горького (620083, г. Екатеринбург, пр. Ленина 51, ком. 248).

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Уральского государственного университета им. А. М. Горького.

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2007 г.

Ученый секретарь Диссертационного Совета  
доктор исторических наук,  
профессор

В. А. Кузьмин

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы.** На протяжении столетий британская демократия демонстрировала гибкость и способность адаптироваться к новым реалиям. Конституция Великобритании создала тот тип государства, которое с уважением относилось к традициям и при этом быстро реагировало на меняющиеся социально-политические условия. Сочетание сменяемых и постоянных властных структур создавало оптимальный баланс, который обеспечивал как смену власти и обновление политического курса, так и его преемственность. Процессы, обусловившие переход Великобритании от индустриального к постиндустриальному типу развития – новые принципы экономической деятельности, социальная фрагментация, культурные сдвиги, различные ипостаси глобализации – затронули все стороны жизни общества<sup>1</sup>, включая политическое и административно-территориальное устройство страны. Трансформация политической культуры населения Соединенного Королевства, изменившийся характер процесса взаимодействия цивилизаций потребовали адекватной модели государственности, подразумевающей внесение существенных изменений в основные принципы всей системы государственной власти и модернизацию ее важнейших компонентов. Решение данных задач выпало на долю обновленной лейбористской партии.

Обращение к проблеме государственных реформ в политике новых лейбористов обусловлено рядом причин: во-первых, наличествует достаточно выраженная проблема кризиса существующих демократических политических систем современности, во-вторых, поскольку в конце XX в. идейные установки консервативной и лейбористской партий в социально-экономической сфере перестали быть кардинально противоположными, вопросы политического устройства страны вышли на первый план, в-третьих, 1997 - 2006 гг. стали периодом трансформации централизованной британской политической системы, которая призвана была решить проблему кельтского сепаратизма. Опыт британских новаций представляет интерес и для России, в связи с тем, что реформы в нашей стране также проводились в течение 90-х гг. XX в., основной их посыл был направлен на модифицирование взаимоотношений центра и регионов, реформу верхней палаты парламента. Идентичность таких моментов в истории России и Великобритании, как детерминирование преобразований прагматическими соображениями и текущими политическими интересами, делает актуальным обращение к вопросам сущности механизмов государственных реформ современной Великобритании для оценки эффективности конкретных решений сходных проблем, стоящих перед обеими странами.

**Объектом** данного диссертационного исследования является общественно-политическая ситуация в Великобритании в конце XX – начале XXI вв. **Предмет** исследования – государственные реформы правительства Тони Блэра (1997 - 2006 гг.), включающие следующие направления: реформа

---

<sup>1</sup>Громыко Ал. А. Политическая модернизация Великобритании от Вестминстерской к плюральной модели демократии. М.: Огни ТД, 2005. – С. 7.

верховных органов государственной власти и реформа регионального и местного управления.

**Цель** – дать комплексный анализ сущности и основных тенденций реформы системы государственного устройства Соединенного Королевства (1997 – 2006 гг.) в контексте эволюции феномена британской государственности в целом на протяжении XX в. Исходя из поставленной цели, в диссертационном исследовании были поставлены следующие **задачи**:

- ✓ рассмотреть общественно-политическую ситуацию конца XX в. и причины, обусловившие необходимость государственных реформ Великобритании;

- ✓ исследовать содержание и сущность государственных реформ, ход их реализации;

- ✓ изучить процесс формирования и развития новых органов управления, провести анализ их компетенции и вскрыть проблемы взаимодействия центральных ведомств и региональных, местных органов власти;

- ✓ проанализировать характер, тенденции и этапы модернизации палаты лордов, трансформацию политических взглядов членов правящего кабинета и представителей основных политических партий на данную проблему;

- ✓ изучить сущность и специфику реформирования нижней палаты общин;

- ✓ выявить особенности реализации доктрины разделения властей в Великобритании;

- ✓ исследовать проблемы, с которыми столкнулась правящая партия при проведении реформ, оценить последствия преобразований;

- ✓ проследить отношение общественности к вышеупомянутым проблемам, а также отношение консервативной и либерально-демократической партий к политике реформ;

- ✓ проанализировать отечественную и зарубежную историографию проблемы, дать оценку достижениям и выявить пробелы в историографическом исследовании темы.

**Хронологические рамки** исследования охватывают период с 1997 г. по 2006 г. В 1997 г. лейбористы пришли к власти, в манифесте лейбористов 1997 г. декларировалась цель усовершенствовать политическую жизнь страны: предполагалось сделать палату лордов более демократичной и репрезентативной, палата общин же должна была стать более эффективным и полномочным органом, особое место отводилось в манифесте децентрализации власти. В 2006 г. идейный запас реформ правительством, в общем и целом, был исчерпан: в области регионального и местного управления фундаментальные преобразования осуществлены и предполагается дальнейшая отладка деволюционных механизмов, в отношении палаты общин реализованы реформы процедурного характера, частично реформирована верхняя палата парламента и определены ключевые пункты дальнейшей ее модернизации, судебная ветвь власти отделена.

**Методологическая основа исследования.** Исследование строилось на основе междисциплинарного подхода, поскольку феномен государственных реформ как системное явление включает в себя политическую, правовую и социологическую составляющие. Исходя из этого, исследование проблемы реформ государственного устройства Великобритании должно строиться на привлечении методологического инструментария не только истории, но и юриспруденции, политологии, социологии, философии.

Принцип историзма дал возможность исследовать британскую систему государственной власти в последовательном временном развитии, проанализировать особенности ее развития в контексте общеисторических событий, выявить как преходящие, так и фундаментальные черты данной системы. Принцип объективности позволил рассмотреть процесс государственных реформ как явление объективной действительности во всей его многогранности и противоречивости.

При анализе причин реформ был использован критическо-диалектический метод, ориентированный на критический анализ политической ситуации, выявление противоречий как источника ее самодвижения, социально-политических изменений. Стержневыми для работы являются сравнительно-исторический и сравнительно-правовой методы. В центре внимания сравнительного метода находятся конфигурации условий; он используется, чтобы определить, какие специфические комбинации условий связаны с определенными процессами. Сравнительно-исторический метод позволил показать последовательное развитие научных и партийных концепций модификации системы государственной власти, эволюцию общественно-политической ситуации в целом, а применение сравнительно-правового метода было нацелено на определение общего и особенного в различных моделях регионального управления, выявление смены тенденций государственного развития (например, проблема деволюции, легитимности верхней палаты парламента) посредством изучения отдельных правовых институтов и норм. С целью исследования британских законодательных актов и внутреннего строения правовых норм был использован формально-юридический метод. В ходе анализа проблемы деволюции с целью изучения сфер деятельности новых властных органов и оценки эффективности функционирования был применен социологический метод, для оценки роли неюридических ценностей и убеждений населения в становлении его политической и правовой культуры – социально-философский.

Применение структурно-функционального анализа и системного подхода обусловило рассмотрение государственного устройства Великобритании как некоторой целостности, системы, обладающей сложной структурой, состоящей из совокупности элементов, каждый из которых имеет определенное значение, находится в отношениях и связях друг с другом, выполняет специфические функции, направленные на удовлетворение соответствующих потребностей системы. Кроме того, были использованы такие общенаучные методы, как анализ и синтез.

**Источниковая база исследования.** Написание данного исследования потребовало привлечения разнообразных источников. Первую группу

составляют официальные документальные материалы. Необходимо отметить, что эта группа в свою очередь подразделяется на ряд подгрупп. Во-первых, это отчеты заседаний парламента. Они содержат обширный материал относительно направленности дебатированного законодательства, методики представления и хода обсуждения правительственных проектов в обеих палатах парламента, природы разногласий между правящей партией и оппозицией. Любопытны выступления отдельных парламентариев, поскольку они дают представление о взглядах на проблему государственных реформ не только верхушки лейбористской и консервативной партий, но и заднескамеечников. В этой связи особый интерес представляют дебаты палаты общин и палаты лордов по проблеме реформы собственно парламента - HC Hansard Parliamentary Debates, vol. 332, 357 – 397, 434 – 441; HL Hansard Parliamentary Debates, vol. 636, 657 – 665.

Вторая подгруппа официальных материалов – законодательные акты. Подробное представление о позиции лейбористской партии по проблеме децентрализации власти в конце 90-х годов помогают составить следующие нормативно-правовые акты: Акт о референдумах в Шотландии и Уэльсе 1997 г., Акт о Шотландии 1998 г., Акт о региональных агентствах развития 1998 г., Акт об управлении Уэльсом 1998 г. и ряд примыкающих к ним статутов, Акт об управлении Уэльсом от 2006 г. Ценность этих документов в том, что в них отображена легитимация идеи новых политических институтов (Национальной ассамблеи Уэльса и парламента Шотландии) как национальных кельтских органов, детально показаны процесс формирования принципиально нового уровня управления, отличного и от вестминстерской системы, и от системы местного самоуправления, и принципы, на которых базируется данный процесс. Также данные акты отражают возрастающее в британской юридической системе значение референдумов, апробацию новой для британской политической традиции избирательной системы – пропорциональной. Полезным для понимания сущности новой системы управления и правительственного подхода к деволюции как таковой было изучение таких документов, как меморандум о взаимопонимании и соглашение Севелла. В них зафиксированы принципы, формы и каналы сотрудничества центральных правительственных ведомств и национальных кельтских органов, механизм делегирования ряда переданных полномочий британскому парламенту. Акт об управлении Уэльсом от 2006 г. наглядно показал готовность Лондона расширить границы валлийской автономии, но в то же время большинство британских парламентариев пока не готово всецело передать власть в руки национальных властных органов, то есть пойти далее шотландского варианта деволюции.

Наглядной иллюстрацией развития тактики и стратегии кабинета в отношении местных властей являются акты о местном самоуправлении 1999 г. и 2000 г., в которых закреплены основополагающие постулаты новаторов – частичное ослабление финансовой централизации, передача органам местного самоуправления стратегических функций, сотрудничество с деловыми кругами и общественностью.

Билль о конституционной реформе представляет собой откорректированный вариант правительственных предложений по поводу

судебной власти. Так, в билль были инкорпорированы статьи, согласно которым пост лорд-канцлера был сохранен, причем законодательно фиксировалась его особая обязанность гарантировать неприкосновенность судебной власти, его прежние функциональные обязанности в качестве главы судебной власти унаследовал лорд – главный судья, предусматривалась административная и финансовая независимость Верховного суда и комиссии по судебным назначениям.

Следующая подгруппа - «белые книги». «Белые книги» освещают такие проблемы, как: реформа палаты лордов, реорганизация высшего звена судебной системы, децентрализация власти. Наибольшую ценность для понимания проблемы модернизации палаты лордов имеют «белые книги» 2001 г. и 2003 г. В них показана неадекватность этого традиционного политического института современным реалиям, приведены аргументы в пользу обновления его способа комплектования, состава и полномочий, предложена подробная модель подобного обновления. Кроме того, сравнительный анализ обеих книг позволяет говорить о повороте команды Блэра в 2003 г. к более консервативному варианту реформы. Книги, касающиеся реформы верхней палаты парламента, являются наглядной демонстрацией того, насколько она была непродуманной, и подтверждением ограниченности, умеренности подхода к проблеме правительственных кругов. Если в случае с остальными преобразованиями вслед за «белыми книгами» последовало принятие соответствующих законодательных актов, пусть и с внесением в первоначальный проект существенных поправок, то единственная реально осуществленная на сегодняшний день в отношении палаты лордов мера, по сути, их предваряла. Речь идет об акте, исключавшем из верхней палаты парламента наследственных пэров.

По проблеме реформы высшего звена судебной власти было издано три «белых книги», все они датируются 2003 г. Материалы данных документов приобретают особую ценность, если учитывать тот факт, что вплоть до 2003 г. в заявлениях должностных лиц и официальных документах говорилось о твердом намерении сохранить статус кво в отношении британской судебной системы. Появлению книг предшествовало обнародование доклада совета Европарламента по правовым вопросам, в котором Великобритании было рекомендовано изучить вопрос создания Верховного суда, независимого от палаты лордов. Книги были посвящены краеугольным камням реформы – реорганизации должности лорд-канцлера, созданию Верховного суда взамен Апелляционного комитета палаты лордов и преобразованию процесса назначения судей. Львиная доля выкладок данных документов была связана с обоснованием необходимости разделения властей и гарантий судебной независимости в построении современного демократического государства, что в условиях Соединенного Королевства подразумевает исключение ординарных лордов по апелляциям из верхней палаты парламента с целью окончательного отделения судебной и законодательной ветвей власти и ликвидацию поста лорд-канцлера. Поистине революционными в отношении традиционной британской судебной системы стали пункты о передаче деволюционных вопросов из юрисдикции Арбитражной комиссии Тайного Совета под юрисдикцию создаваемого Верховного суда, об установлении

независимой комиссии по судебным назначениям, о назначении судей монархом, а не лорд-канцлером.

Попытки лейбористов осуществить меры по децентрализации управления в конце 70-х годов отражены в «белых книгах» «Демократия и деволюция: предложения для Шотландии и Уэльса», «Наша меняющаяся демократия: деволюция Шотландии и Уэльса». «Белая книга» под названием «Усовершенствованное управление для Уэльса» позволяет проследить изменения в позиции центрального правительства в отношении степени допустимой автономии валлийского региона и проанализировать их значимость как для самого Уэльса, так и для всего процесса децентрализации в целом. Этот источник свидетельствует об осознании Лондоном настоятельной потребности расширения сферы полномочий органов власти кельтских регионов. Так, книгой предусмотрены три варианта расширения власти Национальной ассамблеи Уэльса – от простой передачи ей ряда функций отдельными центральными ведомствами до делегирования всей полноты законодательных полномочий. Кроме того, содержащиеся в книге предложения о запрете «двойных кандидатур» и выделении из Ассамблеи отдельного исполнительного органа власти косвенно свидетельствуют о том, что такая цель деволюции, как создание новой системы управления, отличной от вестминстерской модели, не была успешно реализована на всех направлениях.

Свет на такую запутанную страницу истории децентрализации Великобритании как деволюция Англии проливает «белая книга» «Ваш регион, ваш шанс». Помимо содержащегося в ней фактического материала, книга любопытна тем, что позволяет установить особенности английского варианта децентрализации власти, а именно доминирование экономической и административной форм деволюции. В книге четко определено, что основной посыл реформаторов – предоставить населению Англии новый, региональный властный уровень, полномочия которого в области нормотворчества и правоприменения существенно ограничены.

Завершают данную подгруппу «белые книги», касающиеся органов местного самоуправления. Значительную помощь для понимания базисных установок правящей лейбористской партии в данном вопросе оказали «белые книги» «Современное местное самоуправление, в контакте с людьми» и «Сильное местное руководство – высокое качество коммунальных услуг».

Четвертую подгруппу представляют собой отчеты парламентских комитетов и королевской комиссии, призванных изучить положение дел в области законодательной, исполнительной и судебной сферы и предложить оптимальный способ их реорганизации. Данные материалы также дают возможность отследить, в каких вопросах кабинет министров высказывал единую точку зрения, а при обсуждении каких происходил раскол; каким образом эволюционировали установки лидеров правящей и оппозиционной партий в отношении государственных реформ, изменился стиль поведения правительства от категоричного к компромиссному. История реформирования нижней палаты парламента конца XX – начала XXI в. подробно освещается в сообщениях специального комитета по модернизации палаты общин. Особенно полезно изучение данных материалов было при



рассмотрении приоритетов, которыми руководствовались политические лидеры при разработке рекомендаций комитета, либо необходимостью увеличить эффективность работы палаты общин, либо стремлением вернуть утраченную ею за последние десятилетия функцию органа, контролирующего деятельность исполнительной власти.

Большое значение для анализа проблемы модернизации палаты лордов имело изучение отчета королевской комиссии под председательством лорда Вейкхама и докладов объединенных парламентских комитетов, созданных для рассмотрения проблемы реформы палаты лордов. Отчет королевской комиссии был выработан после изучения предложений о реформе палаты лордов, выдвинутых политиками и представителями общественности, в нем приведена характеристика основных мотивов и краеугольных камней планируемой реформы. В целом комиссия ратовала за весьма умеренный вариант модернизации, весьма сходный с правительственным. Доклады объединенных комитетов позволяют судить о попытках вывести реформу из тупика после того, как предложения «белых книг» подверглись обструкции в парламенте, и о смещении со временем акцентов с состава палаты лордов на ее полномочия. Наибольший интерес в этой связи представляют материалы, где анализируется проблема кодификации традиционных соглашений, регулирующих взаимоотношения обеих палат парламента.

Особого упоминания заслуживают рекомендации, подготовленные комитетом палаты общин по делам Уэльса. Дебатирование правительственных предложений происходило при его непосредственном участии. Его рекомендации отличаются конкретностью, в них детально показаны как недостатки действующей в Уэльсе с 1998 г. модели деволюции, так и спорные моменты разработанной лейбористами «белой книги» после победы на всеобщих выборах 2005 г. Со вступлением билля об управлении Уэльсом от 2006 г. в законную силу, власти Уэльса получили право посредством издания соответствующих «королевских указов в совете» разрабатывать не только вторичное, но и первичное законодательство в определенных областях. Более того, согласно данному нормативно-правовому акту, официально закреплена процедура обретения Ассамблеей Уэльса полной законодательной самостоятельности.

Процесс обсуждения реформы судебной власти отражен в отчетах комитета палаты общин по конституционным вопросам и специально созданного для анализа данной проблемы комитета палаты лордов. В частности, комитет палаты общин настаивал на квотировании в Верховном суде мест для шотландских и североирландских судей и награждении судей после отставки титулом пэра. Необходимо отметить, что отчеты комитета палаты лордов представляют особый интерес, поскольку содержат богатейший материал о сторонниках и противниках судебной реформы, обсуждении проблемы этнического и гендерного состава судейского корпуса, намерении лордов не только сохранить за лорд-канцлером курирующих полномочий в отношении судебной системы, вопреки намерению правительства передать их министру по конституционным вопросам, но и оставить за ним членство в палате лордов.

Пятая подгруппа – это материалы библиотеки парламента. Они содержат сводную информацию о работе парламентских комитетов и королевских комиссий разных лет, данные о количественном и качественном составе того или иного комитета или комиссии. Кроме того, в данных материалах содержится информация о том, каким образом в отдельно взятые периоды функционировала государственная система управления, об истории становления и развития того или иного органа власти и подвергался ли он той или иной модификации. Их бесспорным достоинством является не только богатый фактический материал, но и возможность ознакомления не только с официальной позицией основных британских партий по тому или иному вопросу, но и предложениями, разработанными их отдельными членами самостоятельно, которые нередко оказывались гораздо более прогрессивными, нежели точка зрения партийных лидеров.

Завершают первую группу источников материалы департамента по конституционным вопросам, министерства внутренних дел, министерства финансов, ведомства лорд-канцлера, департамента по вопросам местного самоуправления. Материалы данных органов наглядно демонстрируют процесс формирования законодательной базы, дают краткую характеристику принятых законов и обращают внимание на изменения, которые они внесли в жизнь Великобритании. Например, идейным базисом преобразований в области назначения судей стали разработки офиса лорд-канцлера, начатые после оглашения заключений министерства внутренних дел о несовершенстве существующей системы назначений. По результатам подготовленных офисом лорд-канцлера докладов были учреждены центр экспертизы судебных назначений, должность уполномоченного по судебным назначениям и комиссия, курирующая соблюдение процедуры назначения судей. Представляет интерес доклад министерства финансов, материалы которого наглядно свидетельствуют о полной финансовой зависимости региональных ассамблей и агентств развития, когда будущее каждого конкретного региона Англии определяет центральное ведомство. Данные департамента по вопросам местного самоуправления дают представление о том, какие конкретные методики и технологии использовались при реализации правительственных инициатив в области реформирования системы местного самоуправления на практике. Информация, содержащаяся в вышеуказанных материалах, показывает трансформацию взаимоотношений центральной и местных властей, степень эффективности таких инструментов, как высшая оценка, центрально-местное сотрудничество, советы – маяки и местные соглашения.

Вторую группу источников составляют документы политических партий. Предвыборные манифесты позволяют проанализировать, каковы изначально были целевые установки партий по проблеме, как они со временем развивались, как менялись партийные приоритеты. И хотя часто эти документы имеют пространый характер или грешат чрезмерным пафосом и эмоциональностью, они незаменимы при определении степени заинтересованности партий в разрешении назревших политических проблем и анализе многообразия подходов к их решению, настроенности на постепенные или радикальные реформы. Манифесты лейбористов 1966 г.,

1983 г. наглядно демонстрируют эволюцию взглядов партийных лидеров на проблему реформы палаты лордов от идеи ограничения ее полномочий до полной ликвидации. Анализ предвыборных манифестов лейбористской партии конца XX в. доказывает, что обновление идейно-политической программы партии произошло не только в социально-экономической плоскости, но и в вопросах государственного строительства. Характерно, что если в манифесте лейбористской партии 1997 г. «Новые лейбористы, поскольку Великобритания заслуживает лучшего» отражено намерение работать по всем направлениям государственного реформирования, то в манифестах 2001 г. «Цели для Великобритании» и 2005 г. «Великобритания, вперед, а не назад» упор сделан на реформу системы регионального и местного управления. Весьма познавательны манифесты консервативной партии. Так, если положения манифестов 1997 г. «Вы можете быть уверенными лишь с консерваторами» и 2005 г. «Время действовать» достаточно предсказуемы в отношении проблем палаты лордов и органов местного самоуправления – осуждение правительственных реформ и ратование за уважение традиций, то в отношении проблемы деволюции консерваторы продемонстрировали в определенной степени даже большую демократичность, нежели их политические противники. Манифесты партии либеральных демократов «Различайте» 1997 г. и «Реальная альтернатива» 2005 г. позволяют охарактеризовать их как сторонников наиболее радикальных реформ и системы органов верховной власти, и системы регионального и местного управления.

Следующая группа источников представлена материалами периодической печати. Большую помощь в ходе изучения политических процессов рассматриваемого в работе периода оказали материалы такого известного издания как «Гардиан», поскольку они практически пошагово освещают ход любой реформы из правительственного пакета. Традиционно «Гардиан» определяется как пролейбористское издание, однако в то же время нельзя не отметить присущего ему стремления к некоторой объективности. Если в начале правления лейбористов характер его передовых статей можно назвать проправительственным, то с течением времени векторы были смещены: редакция стремилась показать осуществляемые реформы во всем многообразии, размещая на своих страницах комментарии как про-, так и антилейбористского характера.

В ходе изучения процесса государственных реформ были использованы публикации одного из старейших и уважаемых столичных изданий - «Таймс». Учитывая его, по большому счету, консервативную направленность, неудивительно, что, как правило, редакция занимала критическую по отношению к правительству позицию. Интерес для исследователя также представляют статьи данного издания, в которых раскрывается ситуация внутри консервативной партии. Скептически оценивали деятельность лейбористского кабинета и авторы передовиц таких изданий, как «Файнэншл Таймс», «Санди Таймс». Возможно, именно консервативной направленностью данных изданий объясняется тот факт, что зачастую авторы статей концентрировали внимание не на анализе

предложений как таковых, а на том, какие методы применяло правительство для их продвижения в парламенте.

Кроме того, были привлечены материалы «Дейли Телеграф», «Дейли Мейл», «Трибьюн», «Скотсмен», «Индепендент», «Санди Телеграф». Также были использованы материалы новостного канала Би-би-си и Всемирного социалистического сайта. Помимо фактических данных о проводимых реформах, предложениях комитетов, ходе дебатов, в них можно почерпнуть сравнительный анализ предлагаемых различными политическими субъектами модификаций реформ, данные о позиции официальной оппозиции и формальных союзников правящей партии, отношении представителей общественности к происходящим событиям. Кроме того, именно на страницах периодической печати нередко появлялись комментарии и интервью известных политических деятелей, например, лорда Ирвина, Фолкнера.

Стараясь ввести в научный оборот как можно больше новых материалов, автор обращался не только к официальным публикациям и данным периодической печати, но и информации общественных и научных организаций, содержащих немало интересных сведений, служащих неплохим дополнением к знаниям по проблеме государственных реформ. Особый интерес представляет информация общественных организаций Хартия88, Кампания за выборную палату лордов, Кампания за английский парламент. Данные организации, занимая противоположную правительственной позицию и будучи сторонниками наиболее решительных реформ, на своих информационных порталах регулярно размещали подробный анализ инициатив кабинета, обзор обсуждения «белых книг» и прохождения законопроектов в парламенте, рассмотрение позиции консерваторов и либеральных демократов. Необходимо отметить, что их информация нередко выгодно отличается от материалов правительственных ведомств тем, что содержит разъяснение сути проблем, которые не являются для рядового гражданина очевидными, а в официальных документах упоминаются лишь в контексте (например, так называемый английский вопрос); изложена доступным языком. Кроме того, благодаря тому, что данными организациями проводятся различные акции, на их сайтах можно почерпнуть данные, дающие представление о воззрениях граждан страны. Особого внимания заслуживают материалы Кампании за выборную палату лордов. Именно они позволяют проследить, когда наступил переломный момент в ситуации с модернизацией палаты лордов, каким образом лейбористы переориентировались на более демократичную модель реформы, с преимущественно избираемой верхней палатой, какие политические шаги этому предшествовали.

Значительную ценность для раскрытия темы диссертации представляет такой источник как доклады исследовательского института Конститьюшнл Юнит при Лондонском университете. В них содержится детальная информация о принципах и ходе деволюции в различных областях Соединенного Королевства. Так, весьма полезным для понимания особенностей деволюции в Англии было изучение соответствующего доклада Конститьюшнл Юнит. Несмотря на тот факт, что институт был

создан по инициативе лейбористской партии, оценки авторов докладов представляются вполне объективными, показаны те трудности, с которыми пришлось столкнуться при реализации деволюционных программ на практике, рельефно изображены не только положительные последствия, но и многочисленные недочеты существующих нормативно-правовых актов и процедур. Кроме того, нельзя не отметить размещенный на сайте Конститьюшнл Юнит анализ данных социологических опросов об отношении парламентариев и населения к частично преобразованной палате лордов.

Проблему же децентрализации власти по территориальному принципу помогают раскрыть доклады национальной ассамблеи органов местного самоуправления, региональной ассамблеи, ассоциации органов местного самоуправления, ассоциации предпринимателей Юго-Запада, меморандум ассоциации руководителей органов местного самоуправления. Вышеуказанные материалы содержат откровенные оценки осуществляемой в стране реформы системы регионального и местного управления, с перечислением как ее плюсов, так и минусов, реальное отношение к происходящим изменениям представителей местных властей, деловых кругов и некоммерческих организаций.

Таким образом, в совокупности, имеющаяся источниковая база позволяет исследовать проблему государственных реформ Великобритании (1997 – 2006 гг.) в соответствии с поставленными задачами.

**Историография проблемы.** В отечественной историографии проблемам государственных реформ Великобритании не только на современном этапе, но и в период после второй мировой войны не уделялось достаточного внимания. В основном в работах англоведов большее место отводилось эволюции консервативной и лейбористской партий, жизнеописанию выдающихся политических деятелей, общей характеристике британской демократии.

Анализ комплекса проблем, связанных с преобразованиями в Великобритании на современном этапе, невозможен без рассмотрения вопросов общего характера, касающихся природы британской демократии, ее изменения ввиду трансформации партийной системы. Полезными для понимания сущности основных политических институтов и процессов являются работы Быковой А. Ф., Дриго Э., Левиной М. И., Шаповал В. Н., Анкудиновой Е. В., Крыловой Н. С.

Следующую группу работ составляют исследования, касающиеся идейных установок лейбористской партии и их трансформации, эволюции британской партийной системы в целом, сложившейся политической ситуации: Остапенко Г. С., Грачева М. Ю., Осадчей Ж. Ф.

Особый интерес представляют работы Громыко Ал. А., Перегудова С. П., «Россия и Британия в поисках достойного правления»<sup>1</sup>. Данные работы

---

<sup>1</sup> Громыко Ал. А. Политическая модернизация Великобритании от Вестминстерской к плюральной модели демократии. - М.: Огни ТД, 2005; Перегудов С. П. Конституционная реформа в Великобритании // Эволюция политических институтов на Западе. - М.: Ин-т мировой экономики и отношений, 1999. – С. 33-49; Россия и Британия в поисках достойного правления. - Пермь: ПГУ, 2000.

содержат данные о том, почему и каким образом произошла идеологическая модернизация с целью адаптации системы государственной власти Великобритании к новым реалиям, каков вектор основных преобразований.

Громыко Ал. А. прослеживает тенденции в развитии общенациональной партийно-политической системы, подробно останавливаясь на вопросах структурной и идеологической модернизации партий, связанным с этими процессами новым прочтением таких функций партий, как политическое участие, представительство, государственное управление и политическая коммуникация. Происшедшие в ходе проведения реформ изменения политической обстановки он расценивает как доказательства экспорта многопартийности от региональных подуровней на партийно-политическую систему в целом и федерализации государственного устройства страны.

Перегудов С. П., исследовав намеченные новыми лейбористами преобразования и показав их мотивацию, выдвигает тезис о том, что они взаимосвязаны с происходящими в Западной Европе процессами в целом. Перегудов отмечает, что реформа политической системы Великобритании нацелена на решение сугубо практических задач и одновременно призвана вывести страну на более высокий уровень демократизации, в отношении второй цели он занимает позицию скептика.

Что касается исследования проблемы государственных реформ как таковой, необходимо признать, что работы весьма немногочисленны. В основном интерес исследователей был направлен на проблему национальных регионов Великобритании: проблема статуса Шотландии освещена в работе Зверевой Г. И., анализу неудачной попытки лейбористов осуществить деволюцию в национальных регионах в 70-е годы XX в. посвящена работа Истратова В. Н. Учитывая, что данные работы были изданы в 80-е годы, закономерно, что проблема рассматривается достаточно односторонне: проблема децентрализации власти – наглядный пример недостатков капиталистического строя, все предпринятые британскими администрациями шаги оцениваются негативно.

За последнее десятилетие в среде исследователей возрос интерес к вопросам модернизации британской модели государственности, причем авторы сосредоточились на двух проблемах – деволюция и реформа палаты лордов. Проблеме деволюции посвящены работы Руднева В. В., Ереминой Н. В. Весьма ценным для диссертационной работы является исследование Коданевой С. И.<sup>1</sup>, в которой анализируется проблема регионализации Великобритании, в орбиту ее интересов вошли Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия. Автором предпринят экскурс в историческое прошлое вышеперечисленных регионов Великобритании, охарактеризованы глубинные причины проведенной регионализации, представлен постатейный анализ соответствующих законодательных актов, охарактеризованы выборы 2003 г. в собственные законодательные органы регионов. В то же время в работе не уделено внимания таким вопросам, как реализация новых

---

<sup>1</sup> Коданева С.И. Британский регионализм: конституционная реформа /С.И. Коданева. - М.: Юрист, 2004.

механизмов на практике, последствия деволюции, отношение к данным процессам населения.

Появились работы, исследующие отдельные аспекты функционирования палаты лордов - Ивановой И. К., Алпатова Е. М. Определенную помощь в исследовании оказала работа Алексеева Н. А. «Палата лордов британского парламента: от суда короля Эгберта до революции премьера Тони Блэра, 825 – 2003 гг.»: в ней, кроме истории развития палаты лордов, рассмотрены партийные установки по вопросу ее обновления, приведено подробное описание парламентского регламента, причины появления Акта 1911 г., 1949 г.

Итак, появление в российских изданиях ряда монографий и статей, посвященных внутриполитическим проблемам современной Великобритании, свидетельствует о возрастающем интересе отечественных исследователей к данной тематике. Однако внимание уделяется исключительно проблеме деволюции и частично проблеме меняющегося статуса верхней палаты парламента. Углубленного исследования, в котором всесторонне были бы рассмотрены проблемы реформирования основных институтов государственного строя Великобритании в период пребывания у власти правительства Тони Блэра, в отечественной историографии до настоящего времени не появилось.

Естественно, что в **британской историографии** интересующие нас вопросы освещены значительно шире и подробнее. В отдельную группу можно выделить работы обобщающего характера, посвященные рассмотрению общественно-политической ситуации в Великобритании, сложившейся в результате правления консерваторов, накануне прихода лейбористов к власти. Это работы Коллза Р., где содержится характеристика типа государственного устройства, основных черт британского демократического режима, Формана Ф., в которой имеется анализ проблемы государственного устройства и функционирования политической системы Великобритании в 80-е гг. и намечены принципы их реформирования, коллективная работа «Управление Великобританией в 1990-х», посвященная изучению вопросов внутриполитического развития страны в конце XX в. Примечательна работа Гарнетта М., который не только характеризует последствия правления консерваторов во главе с Тэтчер, но и дает собственное видение причин реформ.

Остальные работы можно четко разделить по тематическому принципу. В британской историографии была и остается востребованной тема, связанная с палатой лордов. История функционирования данного института в течение XX в. нашла отражение в исследованиях Бромхеда П., Болдуина Н.<sup>1</sup>. Подробное описание истории принятия Акта 1911 г., 1949 г. и сложившейся в связи с этим процедуры дает работа Бразьера Р. Попытки реформирования палаты лордов в 40-х и 60-х гг. XX в. освещены в работах Беллингера Ч.,

---

<sup>1</sup> Bromhead P. The House of Lords and Contemporary Politics. - L.: Routledge, 1958; Baldwin N. The House of Lords: its Constitution and functions. - S. L.: Teaching Service centre, 1982.

«Реформирование палаты лордов», «Будущее палаты лордов», Морган Ч.<sup>1</sup> Вопросы функционирования данного политического института в 80-е гг. и планы его реформирования исследованы в работах Адониса А., Белла С.<sup>2</sup>

История судебной деятельности палаты лордов, суть апелляционного процесса как такового, роль судебных лордов как законодателей и как судей, полномочия судебных лордов в области публичного и частного права наиболее основательно были рассмотрены в монографии Блом-Купера Д. и Друри Г. Авторами использовано множество статистических данных, которые дают представление о социальном и профессиональном составе судебных лордов, характере вопросов, при обсуждении которых они позволяли себя выступать в качестве законодателей, количественном и качественном составе разбираемых в Апелляционном комитете палаты лордов дел.

Наиболее актуальными, несомненно, являются работы, посвященные проведенной лейбористами реформе палаты лордов в конце XX в. Особый интерес представляют работы профессора Мэг Расселл<sup>3</sup>. Исследовав работу верхних палат парламентов других государств, она предложила весьма прогрессивную, в отличие от правительственной, схему преобразования палаты лордов. Расселл в соавторстве с Маклеоном И. изучила процесс голосования палаты общин по вопросу формирования обновленной палаты лордов в 2003 г., данная работа не только содержит обширные статистические данные, но и анализ причин провала всех вариантов формирования палаты лордов на выборной основе. Анализируя результаты социологических опросов, профессор приходит к выводу, что палата лордов, в которой был осуществлен только первый этап преобразований, стала более легитимной, чаще стала выступать с критикой правительственных инициатив, и что подобное положение полностью отвечает ожиданиям населения.

Проблеме реформирования палаты лордов, в частности, ее исторической роли, оценке первого этапа реформ и поиску оптимального варианта дальнейшей модернизации, посвящены статьи Богданора В., Паттнема Д., Арчера П., Ридделла П., Маклеона И., Шелла Д.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Ballinger Ch. Cross Party Agreements on House of Lord's Reform: 1948 and 1968 // Публикации [Электронный ресурс]/Сайт ассоциации политических исследований. – Ньюкасл, 2006. – Режим доступа: <http://www.psa.ac.uk/publications/default.asp>; Reform of the Lords/Ed. Bernard C., Chorley A. - L.: Weidenfeld&Nicolson, 1954; The Future of the House of Lords. - L.: The Hansard Society, 1954; Morgan J. The House of Lords and the Labour Government 1964-1970. - Oxford: OUP, 1975.

<sup>2</sup> Adonis A. The House of Lords in the 1980s // Parliamentary Affairs, №41, 1988. - P. 380-401; Bell S. How to Abolish the Lords. - L.: Blackrose press, 1981.

<sup>3</sup> Russell M. Reforming the House of Lords: Lessons from Overseas. - Oxford: OUP, 2000; Idem. The Territorial Role of the Upper House // Journal of Legislative Studies, vol. 7, № 1, 2001. P. 105-118; Idem. Responsibilities of the Upper House: Constitutional and Human Rights Safeguards // Journal of Legislative Studies, vol. 7, №1, Spring 2001. Pp. 61-76; Mclean I., Russell M. None of the Above: The UK House of Commons Votes on Reforming the House of Lords, February 2003 // Political Quarterly, vol. 74, №3, 2003. Pp. 298-310; Russell M., Sciarra M. The House of Lords in 2005; a More Representative and More Assertive Chamber? // <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications/132.html>.

<sup>4</sup> Bogdanor V. Reform of the House of Lords: a skeptical view // The Political Quarterly. Vol. 70, №4, 1999 – Pp. 375-381; Puttnam D. Democratic and expert House // The Political Quarterly. Vol. 70, №4, 1999. – Pp. 368-374; Archer P. The House of Lords, Past, Present and Future // The Political Quarterly. Vol. 70, №4, 1999 – Pp. 396-403; Riddell P. The Second Chamber: In Search of a Complementary Role // The Political Quarterly. Vol. 70, №4, 1999 –



В условиях, когда в течение всего XX в. происходило чрезмерное усиление исполнительной власти в системе британской демократии и снижалась роль парламента, весьма востребованной оказалась тематика, связанная со статусом, деятельностью и реформированием палаты общин. Вопросам полномочий и регламента нижней палаты парламента посвящены работы Берча Э., Гриффита Дж., Честера Д. и Бауринга Н., коллективные работы «Заднескамеечник и парламента», «Рост парламентарского исследования посредством комитетов», тема парламентарской реформы поднята в работах Уолкленда А., Крика Б.<sup>1</sup>

Проблема статуса палаты общин тщательно исследована Нортон Ф.<sup>2</sup>. Данная работа выгодно отличается от остальных исследований, написанных по аналогичной тематике, тем, что Нортон не только отмечает падение значения палаты общин в послевоенный период, но и ищет истоки данного явления в более ранних периодах. Автор дает представление о ключевых существующих на тот момент течениях реформаторской мысли, очерчивая не только их основные тезисы, но и анализируя их достоинства и недостатки.

Богатый фактический материал отличает коллективную работу «Палата общин в двадцатом столетии»: здесь содержится информация об организации парламентарских фракций, должности и функциях спикера палаты общин, процедуре обсуждения правительственных и частных биллей, системе специальных комитетов, времени и регламенте запросов депутатов, взаимоотношениях парламента и средств массовой коммуникации<sup>3</sup>.

Проблема национального движения и деволюции продолжает оставаться одной из наиболее востребованных тем британской историографии. Причем, если после провала референдумов 1979 г. в Шотландии и Уэльсе, исследователи в основном сосредоточивались на феномене деволюции как таковом и обоснованности децентрализации в кельтских регионах, то после проведенных новыми лейбористами преобразований в конце XX в. основная доля работ посвящена разбору достоинств и недостатков новых механизмов управления, анализу предпочтений населения. Проблема деволюции исследуется в работах Богданора В., Пери Р., Мидвинтера Э., Китинга Э. и Митчелла Дж., Эллиотта М., Джеффри Ч., Китинга М., Митчелла Дж. и Брадбери Дж., Гембла Э.<sup>4</sup>

---

Рр.404-410; Mclean I. Mr Asquith's unfinished business//The Political Quarterly. Vol. 70, №4, 1999 – Pp. 382-389; Shell D. The future of the second chamber//The Political Quarterly. Vol. 70, №4, 1999 – Pp. 390-395; Idem. Labour and the House of Lords: a Case Study in Constitutional Reform//Parliamentary Affairs, №52- 2000. – Pp. 290 – 310.

<sup>1</sup> Birch A. Representative and Responsible government. - Allen&Unwin, 1964; Griffith J. Parliamentary Scrutiny of Government Bills. - Allen&Unwin, 1973; Bowring N., Chester D. Questions in Parliament. - Oxford; OUP, 1962; The Backbencher and parliament/Ed. Herman V., Leonard D. - Macmillan, 1972; The Growth of Parliamentary scrutiny/Ed. Morris A. - Oxford: Pergamon Press, 1970; Walkland S. A. The Politics of Parliamentary Reform//Parliamentary Affairs, №29, 1976. – Pp. 190-203; Crick B. The Reform of Parliament. - L.: Weidenfeld&Nicolson, 1970.

<sup>2</sup> Norton P. The Commons in Perspective. - Oxford: Robertson, 1981.

<sup>3</sup> The House of Commons in the Twentieth/Ed. Walkland S. A. - Oxford: OUP, 1979.

<sup>4</sup> Bogdanor V. Devolution in the UK. - Oxford: OUP, 1979; Idem. Devolution in the UK. - Oxford: OUP, 2001; Parry R. The Scottish Office in the 1980s//The Scottish Government Yearbook 1991. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1991. – Pp. 174-187; Keating A., Midwinter A., Mitchell J. Politics and Public Policy in Scotland. - L.: Macmillan, 1991; Эллиотт М. Великобритания: суверенитет парламента под угрозой//Сравнительное конституционное обозрение, №54, 2006. – С. 15-20; Джеффри Ч. Великобритания продолжает деволюцию//Федерации, выпуск 3, №2, 2003. – С. 3-4; Китинг М. Новый регионализм в Западной

После проведения деволюции в Шотландии и Уэльсе в 90-х гг. появился ряд исследований, посвященных вопросам национальной идентичности британского населения, эффективности деятельности новых властных органов. Это работы Тренча Э., Китинга М., Ламберта Д. и Наварро М., Кертиса Дж. Что касается оценки деволюции в целом, показательны работы Хезелла Р. и Дайелла Т.<sup>1</sup>

Подводя итог рассмотрению британской историографии, необходимо отметить, что существует устойчивый интерес к истории модернизации всей системы государственной власти Соединенного Королевства. Однако британские авторы в основном сосредотачивают свое внимание либо на анализе тех обстоятельств, которые обусловили необходимость проведения реформ, либо на отдельных их направлениях, не рассматривая их в совокупности.

Таким образом, как в отечественной, так и англоязычной историографии до настоящего времени не появилось углубленного, фундаментального исследования проблемы государственных реформ в Великобритании конца XX в. во всей ее многогранности, хотя ее отдельные аспекты нашли отражение в ряде работ, посвященных данному периоду. Тем не менее, существующая на данный момент литература по этой теме и значительное количество разнообразных источников позволяют проанализировать проблему и сделать соответствующие выводы.

**Научная новизна** работы заключается в следующем. В отечественном англоведении рассматриваются реформы системы государственной власти Великобритании (1997-2006 гг.), которые прежде в такой постановке и таких хронологических рамках не изучались. Предпринята попытка подвергнуть эту проблему комплексному и многостороннему изучению, когда процесс государственных реформ рассматривается как социально-политико-правовое явление во взаимообусловленном существовании основных его составляющих, показать кризис традиционной системы управления и влияние на нее современных политических реалий, дать оценку политики лейбористской партии и ее результатов. Автором в ходе исследования дан анализ базовых понятий и причинно-следственных связей британского государственного строя, показан процесс эволюции парламентской системы. Впервые охарактеризовано обновленное британское прочтение доктрины разделения властей, произведен сравнительный анализ

---

Европе//Логос, №6, 2003. – С. 67-116; Bradbury J., Mitchell J. Devolution: Comparative development and Policy Roles//Parliamentary Affairs, vol. 57, №2, 2006. – Pp. 329-346; Gamble A. The Constitutional Revolution in the United Kingdom//The Journal of Federalism, vol. 36, №1, 2006. – Pp. 19-35.

<sup>1</sup> Trench A. Central government's responses to devolution // Сайт «Деволюция и конституционные изменения». Эдинбург, 2005. – Режим доступа: [http://www.devolution.ac.uk/Briefing\\_papers.htm](http://www.devolution.ac.uk/Briefing_papers.htm); Keating M. How distinctive is Holyrood? //Политика [Электронный ресурс]/ Сайт «Деволюция и конституционные изменения». - Бирмингем, 2004. – Режим доступа: [http://www.devolution.ac.uk/Policy\\_Papers.htm](http://www.devolution.ac.uk/Policy_Papers.htm); Lambert D., Navarro M. The nature and the scope of the legislative powers of the National Assembly for Wales // Сайт «Деволюция и конституционные изменения». Эдинбург, 2005. – Режим доступа: [www.devolution.ac.uk/Briefing\\_papers.htm](http://www.devolution.ac.uk/Briefing_papers.htm); Curtice J. Devolution and britishness // Публикации [Электронный ресурс]/Сайт «Деволюция и конституционные изменения». Эдинбург, 2005. – Режим доступа: [http://www.devolution.ac.uk/Briefing\\_papers.htm](http://www.devolution.ac.uk/Briefing_papers.htm); Hazell R. Reforming the Constitution//Political Quarterly, vol. 72, №1, 2001. – Pp. 39-49; Dalyell T. Devolution: The End of Britain//The Rape of the Constitution. - L.: Imprint Academic, 2000.

различных вариантов децентрализации власти в форме деволюции. Дана обстоятельная характеристика зарубежной историографии по указанной проблеме.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

- В конце XX столетия в условиях недостаточной эффективности существующих демократических политических институтов и нарастания политического нигилизма населения перед Великобританией встала задача модернизации всей системы государственной власти. Осуществленные лейбористами в течение 1997 – 2006 гг. преобразования подтвердили реформируемость, адаптируемость британской системы государственной власти, что выразилось в жизнеспособности новых институтов и процедур, постепенном восстановлении баланса законодательная – исполнительная власть благодаря возросшим активности нижней и легитимности верхней палат парламента, сохранении Великобритании как союзного государства посредством децентрализации власти по территориальному принципу. В то же время реформы обнаружили достаточную степень приверженности политической традиции, подтверждением чему может служить все еще высокая значимость таких субъектов политического процесса, как палата лордов и лорд-канцлер, не подвергшиеся в сознании большинства граждан социально-политической маргинализации.

- Концепция децентрализации власти в Великобритании имеет свою специфику и характеризуется системностью. Реализуется она в форме деволюции, которая включает в себя следующие формы: национальная – Шотландия и Уэльс, региональная – Англия, деволюция на уровне местного самоуправления. Отличительными особенностями деволюции являются асимметричность, фрагментарность, недостаточная отработанность процедуры взаимодействия властей различного уровня, сохранение в значительной степени за центральными ведомствами контролирующих функций, рычагов административного и финансового давления.

- Анализ источников предметов ведения и компетенции органов центральной власти и властных органов Шотландии, Уэльса и Англии приводит к выводу о привилегированном положении «кельтской периферии» по отношению к английским регионам, что обусловлено следующими факторами – легитимацией в Шотландии и Уэльсе идеи национальных органов власти и более развитым по сравнению с англичанами чувством национальной идентичности населения кельтских регионов. Учет особенностей шотландской и валлийской политической и культурной традиций в сочетании с введением новой избирательной системы, активным использованием механизмов политического согласия и компромисса, благоприятным экономическим положением, устойчивыми позициями лейбористов в данных регионах привел к тому, что новые политические институты оказались достаточно успешными и эффективными, о чем свидетельствует поддержка их всеми ведущими партиями и подавляющей частью населения.

- Исследование системы и компетенции органов регионального и местного управления Великобритании в период 1997 – 2006 гг. позволяет сделать вывод, что их правовое регулирование нуждается в определенных корректировках, связанных с ликвидацией ряда недостатков в ходе становления и развития реформированной системы управления. Развитие института региональных ассамблей и агентств развития с момента принятия Акта о региональных агентствах развития 1998 г. свидетельствует о повышении их статуса, наделении все большими полномочиями. Однако ряд выполняемых ими функций вступает в противоречие с законодательно закрепленной за органами местного самоуправления обязанностью стратегического планирования и развития административно-территориальных единиц.

- В результате проведенных преобразований в Великобритании сложилась собственная модель доктрины разделения властей, когда судебная власть отделена от законодательной – судебные лорды исключены из палаты лордов, назначение судей отныне осуществляется монархом, а не представителем кабинета, то есть лорд-канцлером, однако последний, будучи членом правительства, вместе с лорд – главным судьей руководит всей судебной системой.

**Апробация и практическая значимость исследования.** По теме диссертационного исследования опубликован ряд статей. Отдельные положения диссертации были изложены на следующих конференциях - Всероссийской (с международным участием) научной конференции «Границы в пространстве прошлого: социальные, культурные, идейные аспекты», региональной научно-практической конференции «Исторический опыт и современные проблемы политических партий и движений», республиканской научно-практической конференции «Российский парламентаризм: государство и общество», посвященной 100-летию Государственной Думы России. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в общем курсе лекций по новейшей истории стран Европы и Америки в вузах, а также в специальных курсах по политической истории Великобритании второй половины XX века. Диссертация выполнена в рамках научно-исследовательской работы кафедры новой и новейшей истории Башкирского государственного университета по теме «Партийно-политическая, духовная история и общественные движения в странах Запада и Востока» (шифр 6.30.047, номер государственной регистрации 01.990008019). Диссертация обсуждалась на заседании кафедры новой и новейшей истории БашГУ.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и литературы, приложений. Главы подразделяются на параграфы по проблемному принципу. Подобная структура дает возможность последовательного и целенаправленного изучения различных аспектов темы диссертационной работы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются актуальность темы, ее хронологические рамки, научная новизна и практическая значимость, сформулированы цель и задачи исследования, дан анализ основных источников, изучен историографический аспект темы.

В **первой главе** «Реформы регионального и местного управления Великобритании (1997 - 2006 гг.)» дана историческая ретроспектива вопросов регионального и местного управления, показан историко-правовой феномен развития процесса деволюции, рассматривается процесс модернизации британской системы управления путем деволюции в конце XX в. – начале XXI в. (1997 – 2006 гг.), когда лейбористскому руководству страны пришлось представить свой вариант решения данной проблемы, которая приобрела в указанный период сугубо актуальный характер. В 1997 г. в рядах лейбористской партии была выработана единая линия – незамедлительно осуществить децентрализацию власти. Помимо приверженности партии к передаче части полномочий на места и укреплению тем самым демократических начал в государственном управлении, немалую роль здесь играло стремление более органично «вписать» Великобританию в политическую структуру Европейского Союза. Особое внимание уделено рассмотрению вопросов реализации деволюционных механизмов на практике, эволюции самосознания валлийцев, шотландцев и англичан.

В первую очередь, лейбористами было запланировано создание собственных законодательных органов в Шотландии и Уэльсе и делегирование им полномочий. Подобная расстановка акцентов была обусловлена, во-первых, настоятельной потребностью дать возможность практической реализации развившегося за последние десятилетия национального самосознания валлийцев и шотландцев, тем самым «погасив» набравшие обороты центробежные тенденции, и, во-вторых, произвести обкатку наиболее далеко идущих планов, в случае удачного исполнения которых было бы значительно проще осуществить менее радикальные реформу управления в Англии и реформу местного самоуправления в масштабе всей страны. Учитывая то, что лейбористы обладали солидным большинством в палате общин, и что благодаря родственности их установок в отношении процесса деволюции с позицией либеральных демократов лейбористам удалось создать с последними плодотворный, как показали в дальнейшем реалии, тандем, неудивительно, что программа правительства Тони Блэра достаточно стремительно получила одобрение парламента. В этих обстоятельствах единственным препятствием в осуществлении правительственных проектов могло стать их неприятие населением «кельтской периферии» в ходе проведения соответствующих референдумов. Однако, учитывая негативный опыт 1979 г., когда была предпринята предыдущая попытка проведения деволюции в этих регионах, провалившаяся из-за недостаточно солидной поддержки населения, на этот раз лейбористы не устанавливали процентный барьер – точное количество

одобrivших правительственные предложения, необходимое для их вступления билля в законную силу.

Результаты референдумов подтвердили правильность ставки лейбористов на деволюцию. Значительная часть избирателей проголосовала за создание в Шотландии и Уэльсе собственных властных органов. В 1998 г. получили королевскую санкцию Акты об управлении Шотландией и Уэльсом. В первой была учреждена традиционная структура власти, где законодательная и исполнительная ветви были разделены на парламент и Шотландскую исполнительную власть. Парламент имеет право принимать первичное законодательство по вопросам, отнесенным к его компетенции. Кроме того, он обладает определенными налоговыми полномочиями. В Уэльсе же учреждалась единая Национальная Ассамблея, инкорпорирующая в себя и законодательную, и исполнительную власть. Ассамблея может заниматься правотворчеством лишь в области вторичного законодательства. Таким образом, в данных регионах произошло законодательное закрепление автономии, в результате чего начала складываться своя собственная система управления. Деволюционные мероприятия в Уэльсе изначально носили более ограниченный характер, чем в Шотландии. Неудивительно поэтому, что после того, как произошла некоторая «обкатка» новых моделей управления, валлийцы стремились получить большую свободу действий, ввиду того, что, по мнению населения, та форма автономии, которую они получили в 1998 г., не позволяет в полной мере учитывать специфику их региона. Члены центрального парламента зачастую задают тон в тех сферах, властные полномочия в которых были делегированы. Подобная ситуация стала возможной потому, что Ассамблея, в отличие от парламента Шотландии, имеет по большому счету лишь право расширительного толкования с учетом региональных особенностей законов, принятых Вестминстером. После того, как правительство в 2005 г. представило «белую книгу» по проблеме дальнейшего развития деволюции в Уэльсе, декларирующую расширение полномочий Ассамблеи Уэльса, в ходе ее обсуждения были отвергнуты такие пути расширения, как простая передача британским правительством части своих управленческих функций по тем или иным вопросам и делегирование Ассамблее полноты законодательных полномочий. В итоге был принят новый Акт об управлении Уэльсом, согласно которому формально из состава Ассамблеи была выделена исполнительная власть – правительство Ассамблеи Уэльса; введен запрет на «двойную кандидатуру»; установлена законодательная процедура расширения полномочий Ассамблеи через «королевские указы в совете»; предусмотрена возможность предоставления Ассамблеи всей широты полномочий после проведения соответствующего референдума.

В Англии лейбористами была реализована гораздо более умеренная форма деволюции. В 1998 г. здесь были созданы региональные агентства развития и региональные ассамблеи. Полномочия агентств развития преимущественно локализируются в социально-экономической сфере – коммунальное обслуживание, жилищное строительство, экономическое развитие регионов. Изначально лейбористами также планировалось постепенно осуществить и политическую деволюцию Англии, сделав

региональные ассамблеи выборными. Начиная с 1997 г. правительство постоянно делало акцент на этом, давая обещания провести среди населения английских областей соответствующие референдумы. Первый референдум был проведен в 2004 г. на Северо-Востоке, после провала которого вопрос демократической ответственности и репрезентативности данных органов повис в воздухе, сами же ассамблеи стали восприниматься как низовой уровень центральной администрации. В значительной степени это обусловлено воззрениями самих англичан, которые отдают пальму первенства Вестминстеру в решении судьбы Англии.

Реформы правящей партии распространились и на систему местного самоуправления. Согласно законодательным актам 1999 - 2000 гг., местным органам власти были переданы полномочия по разработке стратегии развития своей административной единицы, совершенствованию экономической, социальной, экологической обстановки в ней. С целью удовлетворения потребностей граждан органам местного самоуправления вменили в обязанность осуществлять сотрудничество с представителями бизнеса, общественности, некоммерческих организаций. Была определена новая плоскость центрально-местных взаимоотношений: центр оценивает, достойно ли местные власти осуществляют свои функции, и по итогам последние могут получить доступ к новым ресурсам и большей независимости посредством ослабления центрального регулирования. В практику вошли регулярные консультации министров и местных лидеров, особенно, когда вводится новое законодательство, касающееся местного самоуправления. И хотя существует ряд положительных последствий модернизации системы местного самоуправления, лейбористы все еще склонны скорее давать возможность местным управленцам более эффективно претворять в жизнь национальные приоритеты, нежели предоставить широкую свободу действий. Несмотря на попытки унифицировать систему местного самоуправления, местные власти сохраняют статус кво, определяя политический курс и учитывая особенности каждой местности, в Великобритании продолжается поиск новой стратегии, которая позволит гармонично соединить эффективность и легитимность местных органов власти.

Процесс модернизации системы регионального и местного управления оказался достаточно противоречивым и характеризуется определенными особенностями. Несмотря на то, что центральное правительство неоднократно подчеркивало свою приверженность идее всесторонней децентрализации власти, парламент Шотландии и Ассамблея Уэльса нередко оказываются под финансовым и правовым прессингом Лондона. Процесс деволюции отмечен минимальной дезорганизацией существующего административного устройства государства, за редким исключением проработка правительственными чиновниками вопросов, связанных с осуществлением децентрализации на местах, оборачивается на деле малосодержательными дискуссиями и не имеет утилитарного эффекта, до сих пор не разработан четкий алгоритм, руководствуясь которым департаменты могли бы дифференцировать свои функции: какие из них относятся к Великобритании в целом, какие к отдельным регионам. При этом формальные каналы связи центра и новых политических институтов

зачастую бездействуют, как правило, чиновники и парламентарии предпочитают неформальные формы взаимодействия. Изменения в системе управления Великобритании можно охарактеризовать следующим образом: те механизмы, которые имели место быть до 1997 г., продолжают действовать, но с добавлением многочисленных модификаций, оговорок и изъятий. Они усложнили существующую систему, но не видоизменили ее фундаментальных положений. Процесс децентрализации еще не получил своего логического завершения. Ключом к эффективному взаимодействию органов государственной власти всех уровней является четкое закрепление функций и разграничение предметов ведения и полномочий. Четкое правовое закрепление компетенции органов регионального и местного управления не только обеспечит их устойчивое функционирование, но и станет стабилизирующим фактором системы государственной власти Соединенного Королевства.

Во **второй главе** «Модернизация верховных органов государственной власти Великобритании (1997 - 2006 гг.)» представлен последовательный анализ сущности британской парламентской и судебной систем, показаны их особенности, рассмотрена история их реформирования во второй половине XX века.

Придя к власти в 1997 г., лейбористы определили основные подходы к формированию и деятельности структурных подразделений органа верховной власти – парламента, которые и легли в основу организационно-идейного наполнения модернизированной модели системы органов государственной власти: исключение из палаты лордов наследственных пэров, увеличение демократичности, легитимности и репрезентативности палаты путем пересмотра ее полномочий и способа формирования, повышение качества и эффективности деятельности палаты общин, ликвидация чрезмерных полномочий исполнителя в лице кабинета министров в пользу парламента.

Модернизация палаты лордов ограничилась исключением из ее состава наследственных пэров в 1999 г. – реформой, нашедший положительный отклик как в рядах коалиции лейбористы – либеральные демократы и у большинства консерваторов, так и среди широких слоев населения. В последующие года различным политическим силам удалось выработать некоторые единые принципы, на которых и должна была быть основана новая палата лордов: увеличение в ней числа женщин и представителей этнических меньшинств, усиление представительства наций и регионов, межпартийный баланс в палате и сохранение одной пятой мест за независимыми депутатами, сокращение числа парламентариев от англиканской церкви и представительство в палате лордов и других конфессий. Однако по основополагающему вопросу – способу формирования верхней палаты парламента – достичь компромисса не удалось. Если правительство Тони Блэра настаивало на полностью или преимущественно назначаемой палате, то оппозиция и, как показали опросы, население не считало подобный вариант оптимальным, выступая за выборный принцип формирования палаты лордов. Со временем и в рядах самой лейбористской партии на этой почве обострились разногласия, вылившиеся в обструкцию



правительственных инициатив собственными заднескамеечниками, и победу в недрах кабинета прогрессивно настроенных политических лидеров, ратующих за паритет принципа выборности и назначаемости при формировании палаты лордов. Тем не менее, до сих пор правительством не предложена детально разработанная, продуманная новая модель модернизации палаты лордов, и реформа не завершена.

На основе анализа общественно-политической ситуации в Великобритании последней трети XX века делается вывод о том, что произошло нивелирование принципа суверенитета парламента, когда обе палаты парламента столкнулись с диктатом исполнителя и не смогли стать ему действенным противовесом, что отразилось на характере функционирования представительного органа власти и на работоспособности государственных органов власти в целом. Немалое значение имели амбициозные устремления высокопоставленных политиков, политическая апатия и недопонимание населением сути парламентской системы. Ввиду этого лейбористы декларировали необходимость модернизации палаты общин. Плодами данной работы должны были стать реальная ответственность министров, которая положит конец злоупотреблениям, ставшим характерной приметой времени, ревизия законодательства будет осуществляться на более профессиональной основе, политические партии будут обязаны раскрывать источники всех пожертвований, будет запрещено иностранное финансирование партий. Дабы разработать план преобразований был учрежден комитет по модернизации, которым было издано множество сообщений по вопросам парламентского расписания, предзаконодательного исследования, отмены ночных заседаний, статуса выборных комитетов. В ходе обсуждения их в парламенте стало ясно, что если парламентарии под модернизацией палаты общин подразумевали пересмотр баланса между исполнительной и законодательной властью в пользу последней, то правительство первоочередной задачей считало обеспечение оперативной и без сбоев работы палаты общин, без изменений статус кво в отношениях правительство – палата общин. Если суммировать все осуществленные на деле новшества в отношении нижней палаты парламента, то они сводятся к ограничению ночных заседаний палаты общин, созданию параллельной палаты – Вестминстер Холл, члены коей обладают правом предзаконодательного исследования и правом задавать вопросы премьеру и министрам, увеличению в два раза времени для докладов выборных комитетов и лучшему их ресурсному обеспечению, жесткой регламентации периода встреч депутата со своими избирателями. Реализованные реформы носили процедурный характер.

Осуществленные парламентские реформы имели неожиданный эффект. Палата лордов неоднократно демонстрировала умение усилить позиции парламента в отношении исполнителя, правительству было нанесено 300 раз поражение в верхней палате, начиная с 1999 г., за период 2001 - 2005 гг. члены палаты общин от лейбористской партии голосовали против правительственных инициатив несколько сотен раз. Вопреки намерениям лидеров правящей партии, у системы сдержек и противовесов открылось второе дыхание благодаря возросшей независимости заднескамеечников и

активизации палаты лордов в статусе беспристрастного арбитра деятельности правительства.

В 2003 г. правительство заявило о намерении отделить судебную власть от законодательной, поскольку в современном демократическом государстве должна действовать доктрина разделения властей. Предлагалось учредить независимую комиссию по судебным назначениям, сформировать Верховный суд, который заменит существующий Апелляционный комитет палаты лордов, ликвидировать пост лорд-канцлера, передать Верховному суду полномочия Арбитражной комиссии Тайного Совета по вопросам, связанным с процессом деволуции, запретить судебным лордам заседать в палате лордов. В апреле 2006 г. все эти положения вступили в законную силу, будучи пунктами билля о конституционной реформе, за исключением того, что пост лорд-канцлера сохранялся.

В **заключении** автор подводит основные итоги исследования, формулирует выводы обобщающего характера. В частности делается вывод, что реформы государственного строя Великобритании в конце XX в. были неизбежными. Анализ проведенных в течение 1997 – 2006 гг. реформ позволяет сделать вывод о том, что кодификация основополагающих постулатов системы государственной власти Великобритании способствует стабилизации политической ситуации в стране. Проведенные реформы позволяют говорить о том, что изначально был выбран путь статусного выравнивания положения органов государственной власти. Формирование, развитие и функционирование обновленного варианта государственного устройства страны – многофакторный процесс. Диссертант не считает правильным однозначно определять конкретные пути и этапы развития данного процесса на перспективу. Однако представляется несомненным, что, несмотря на незавершенность, а иногда и половинчатость реформ, лейбористы продолжили адаптацию британской политической системы к современным реалиям, произошел ренессанс британской политической культуры, когда политический процесс выступает как процедура открытия реальных возможностей и влияния различных общественных групп при сохранении общенационального консенсуса по поводу некоторых основополагающих ценностей и не нарушаемых правил игры.

**Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:**

1. Деволуция и проблема идентичности в Великобритании //Вестник Башкирского университета. 2006. №4. С. 137. (0, 1 п. л.).

2. Модернизация палаты лордов Великобритании (1999 – 2003 гг.) //Modern history: партийно-политическая, духовная история и общественные движения в странах Запада и Востока. Вып. 3, 2004. С. 251 - 258. (0,6 п. л.).

3. Проблемы реформирования палаты лордов в освещении британских СМИ (1998 - 2005 гг.) //Modern history: партийно-политическая, духовная история и общественные движения в странах Запада и Востока. Вып. 4, ч. 2, 2005. С. 71 - 81. (0,6 п. л.).

4. Британские политологи о реформе палаты лордов //Modern history: партийно-политическая, духовная история и общественные движения в странах Запада и Востока. Вып. 4, ч. 2, 2005. С. 81 - 86. (0,3 п. л.).

5. Проблема модернизации палаты общин Великобритании //Modern history: партийно-политическая, духовная история и общественные движения в странах Запада и Востока. Вып. 6, 2006. С. 319 - 326. (0, 5 п. л.).

6. Трансформация британского парламента (2001 – 2005 гг.) //Modern history: партийно-политическая, духовная история и общественные движения в странах Запада и Востока. Вып. 7, 2006. С. 204 - 209. (0, 35 п. л.).

7. Лейбористская партия Великобритании и модернизация палаты общин //Границы в пространстве прошлого: социальные, идейные, культурные аспекты: Сборник статей участников Всероссийской (с международным участием) научной конференции молодых исследователей, посвященной 35-летию Тверского государственного университета. Тверь, 23-26 апреля 2006 г.: В 3 т. /Отв. ред. А.В. Винник, Т.И. Любина. - Тверь: ТвГУ, 2007. Т.1. С. 246-253.

8. Лейбористская партия и деволюционные процессы в Великобритании //Исторический опыт и современные проблемы политических партий и движений. Материалы пятой региональной научно-практической конференции. Уфа, 2006. С. 136 - 140. (0,3 п. л.).

9. Проблемы современного британского парламентаризма //Российский парламентаризм: государство и общество. Материалы научно-практической конференции, посвященной 100-летию Государственной Думы России. Уфа, 2006. С. 140 - 148. (0, 6 п. л.).